

LOS GASTOS MILITARES EN EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Jorge Morelli Pando*

**

Corresponde, como premisa, tener en cuenta que los gastos militares, atendidos en todos sus alcances, constituyen uno de los sectores de interés para la llamada seguridad estratégica, que es a su vez parte indivisible del concepto ampliado de seguridad y sus proyecciones nacionales e internacionales.

En tanto se trata en concreto de los gastos militares en el Perú, es menester - adicionalmente a lo expresado en el párrafo anterior- insertarlos tanto en el nivel mundial como en los de carácter regional y subregional que específicamente corresponden.

En consecuencia, los gastos militares en general y por derivación los del Perú deben ser examinados a la luz de: los nuevos conceptos de seguridad emergentes del término de la Guerra Fría (I), del cuasi monopolio de poder resultante en favor de los Estados política, económica y militarmente más desarrollados (II), de renovadas perspectivas en relación al continente americano y a la América Latina (III); del deseable desarrollo de los conceptos de regionalidad sudamericana y sus proyecciones subregionales (IV); y de la interdependencia de seguridad externa y seguridad interna en el Perú (V).

1. LOS NUEVOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD

Es generalizada la convicción, entre hombres de Gobierno y académicos, acerca del cambio en sustancia que el fin de la Guerra Fría impone en las nociones de seguridad. Sin embargo, es muy difícil establecer consenso sobre cuáles han de ser los alcances de estas nuevas nociones y los grados de importancia y de interdependencia entre sus factores componentes. Entre otras razones, porque subsiste, aunque disminuida, la tendencia a privilegiar el concepto de seguridad estratégica que durante 45 años fue propio de la confrontación bipolar.

* Embajador del Servicio Diplomático. Ex-Vice Ministro de Relaciones Exteriores del Perú. Miembro Honorario del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).

** El presente artículo reproduce, con debida autorización y algunas enmiendas formales, el texto del capítulo con el cual el autor contribuye a la segunda edición del libro Sobre Gastos Militares en el Perú, bajo el auspicio de APEP y otras entidades académicas.

Tal vez la más completa y avanzada aproximación a las nuevas nociones esté dada por el profesor Barry Buzan¹. Su propuesta consiste en la utilización simultánea y coordinada de tres niveles: individual, estatal y del sistema internacional, conjugados con cinco sectores temáticos: político, económico, societal, militar (estratégico) y medio ambiente.

Buzan sostiene que en este conjunto de niveles y sectores de gravitación permanente pero de variable interacción no tiene por qué darse una jerarquización **a priori** entre sus componentes. Reconoce, sin embargo, que en materia de seguridad, los Estados, singularmente considerados, son las «unidades dominantes». Esta posición realista incorpora la noción de la seguridad del individuo pero no su primacía. Y lo mismo ocurre con la sociedad internacional, que aún sigue siendo inferior a la suma de las dispares voluntades nacionales que la forman.

Lamentablemente, esta subsistente prevalencia de los Estados hace más notoria la tendencia del mismo autor a distinguir entre Estados poderosos, débiles y muy débiles, no tanto ni necesariamente en razón de su fuerza militar y recursos cuanto por su cohesión sociopolítica. De acuerdo a este razonamiento, la sociedad internacional en algún momento debería enfrentar el problema de Estados soberanos, vale decir, de entidades con derecho a invocar la noción de seguridad nacional. Es posible que en un futuro indeterminable la comunidad internacional supere toda clase de deformaciones nacionales, en sus excesos como en sus carencias. Por ahora es sumamente importante vislumbrar un nuevo orden internacional no edificado sobre las ruinas del principio de la igualdad de los Estados, que ciertamente no tiene asidero en la realidad pero que confiere protección a las pequeñas potencias y contribuye a su seguridad.

2. EL CUASI-MONOPOLIO DEL PODER MUNDIAL

Por primera vez en 45 años, el Consejo de Seguridad, finalizada la década de los ochenta, cumplió sistemática y sostenidamente con la función que le adjudicó la Carta de Naciones Unidas. De esta manera, el directorio que forman sus miembros permanentes, con esperables variables e incertidumbres, ha iniciado la construcción de un nuevo orden mundial. Conviene evocar, primero, lo logrado en esa dirección desde 1989 y, luego, los factores que vienen mediatizando o aminorando las metas propuestas; y, asimismo, cómo en los hechos el tercer mundo ha resultado ser objeto y no sujeto de este trascendental proceso.

Desde el punto de vista de la seguridad, el cambio fue fundamental, tanto para las dos superpotencias como para sus alianzas, a tal punto que 30 años de modestos avances en el escenario europeo (las medidas de fomento de la Confianza) fueron superados súbitamente por el Tratado de Reducción de Fuerzas Armadas (CFE) y por el avanzado cambio de estructuras concertado en el marco de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación Europeas.

De manera correlativa y casi simultánea con dichas transformaciones en el escenario europeo, la crisis del Golfo también comportó cambios fundamentales en las nociones de

1 BUZAN, Barry. *People States & Fear*, second edition, 1991.

seguridad. Con una connotación especial en relación al escenario del Cercano y Mediano Oriente: fue en esa oportunidad que el Consejo de Seguridad asumió cabalmente la función de cautelar la seguridad colectiva -en ese caso perturbada por Irak-, al tiempo que las grandes potencias importadoras de petróleo velaron por su seguridad tanto estratégica como económica. De esta manera, la seguridad no fue el resultado precario de la mutua discusión entre los dos superpoderes sino de la acertada decisión de los Estados Unidos de asumir la mayor responsabilidad de lo actuado, previa anuencia de los otros cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Pero el tiempo transcurrido desde aquellas transformaciones permite sostener que la incontrolada celeridad con que se sucedieron hechos como la caducidad del sistema socialista en Europa, el desmembramiento de la Unión Soviética y la reunificación de Alemania, no ha contribuido a plasmar las metas previstas en Europa (la crisis yugoslava lo prueba) ni al seguimiento ampliado del control de armas que, originalmente impuesto a Irak por el Consejo de Seguridad, está supuesto a ser extendido a toda la región concernida. Por el contrario, es en esa zona que se sigue dando la mayor confluencia de armas y su tecnología, incluidas algunas de destrucción masiva. Un juego, en parte clandestino, al que no escapan los cinco miembros permanentes del Consejo, que siguen siendo los principales proveedores de armas del tercer mundo.

Todo ello contrasta con la iniciativa de los Estados Unidos de proscribir ciertas armas letales en aquella volátil región, con la propuesta del Presidente de Francia para un control mundial de armas y con el complementario llamado del Primer Ministro inglés para la formación de un registro de transferencia de armas bajo el control de las Naciones Unidas, cuya Asamblea General, por cierto, se ha pronunciado operativamente sobre el particular.

Cual sea la conclusión que corresponda elaborar de este conjunto de logros alcanzados y obstáculos emergentes, resultará en todo caso evidente que es muy profundo y tal vez irreversible el deterioro resultante para el tercer mundo, como conglomerado que, a través del No Alineamiento y del Grupo de los 77, trató durante decenios de lograr -a veces lo obtuvo- un cierto grado de cohesión, sustentado por intereses comunes y por el desafío de la confrontación bipolar. No es pues retórico afirmar que el tercer mundo no ha contribuido mayormente a la construcción de un nuevo orden mundial.

Indicio de ello es el actual desempeño de los organismos mundiales -los del voto mayoritario- en que el tercer mundo pudo en su momento actuar protagónicamente, como fue el caso de la Asamblea General, que en materia de desarme tuvo, en 1978, el más completo, coherente y avanzado pronunciamiento en la materia: el Documento Final de la Primera Asamblea Extraordinaria dedicada al Desarme. Otro tanto puede afirmarse de las recomendaciones y estudios sobre transparencia y comparabilidad de gastos militares realizados dentro del marco de Naciones Unidas.

Siguen siendo válidos los postulados del Documento Final de 1978, pero su máxima creación institucional, la Conferencia de Desarme, hoy en día es obsoleta. Su único y reciente logro, la Convención sobre Armas Químicas, que es obra de las potencias mayores, no logra soslayar el anacronismo de su estructura, dividida en grupos de países occidentales, socialistas y no alineados. En realidad, las decisiones sobre el desarme están, en el campo multilateral, siendo adoptadas por el Consejo de Seguridad. Esta no es prerrogativa

suya, expresamente conferida por la Carta, pero no hay que olvidar -como lo afirma Holsti²- que Estados Unidos, previamente a su rivalidad con la Unión Soviética, consideró la posibilidad de incorporar a la Carta la facultad del Consejo de Seguridad de hacer cumplir los acuerdos sobre producción y transferencia de armas.

Del mismo modo que, en materia de desarme, el poder de la Asamblea General y de sus instancias dependientes decrece en relación inversa al pleno desempeño del Consejo de Seguridad, es observable un fenómeno paralelo en aspectos que tocan más a la seguridad económica que a la seguridad estratégica. Puede así notarse que organismos premunidos del voto calificado como el Fondo Monetario y el Banco Mundial sostienen e imponen políticas económicas que poco tienen que ver con el tradicional pensamiento tercermundista sobre un nuevo orden económico mundial. Es más, el Banco Mundial ha salido un tanto de su competencia al advertir que no cursará préstamos a países cuyos gastos militares excedan un cierto porcentaje razonable. Por otra parte, los países de la «periferia» no parecen confiar en el futuro de la UNCTAD y más bien tienden a interesarse cada vez más en el GATT. Esto indica que el diálogo viable no es Norte-Sur sino, horizontalmente, entre agrupaciones de países, en última instancia entre bloques continentales.

Quedan por hacer algunas invocaciones de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de relevarla como la única guía admisible para el establecimiento de un nuevo orden mundial, en el entendimiento de que si bien el pleno desempeño del Consejo de Seguridad pone de manifiesto realidades de poder, no menos cuentan la noción de paz y las normativas de cooperación concertadas y desarrolladas a partir de San Francisco.

En tal sentido, es indispensable la referencia a dos documentos elaborados por el Secretario General Boutros-Ghali: «Un programa de Paz» (junio de 1992) y la Memoria sobre la labor de la Organización (setiembre de 1992). Desde el punto de vista conceptual de la seguridad, es interesante que el Secretario General haya afirmado que la paz social es tan importante como la paz estratégica o la política. A su juicio, es imperativo que la pacificación derivada de la actual coyuntura se proyecte, global y nacionalmente, en acciones para resolver los problemas socioeconómicos de gran parte de la humanidad.

En cuanto a la seguridad estratégica propiamente dicha, Boutros-Ghali hace hincapié en el desarrollo de nuevas formas de seguridad colectiva tales como la «diplomacia preventiva» y la «consolidación de la Paz», como complementarias de lo dispuesto en los Capítulos VI y VII de la Carta.

Además, Boutros-Ghali pone de manifiesto la necesidad de conferir plena operatividad a los mecanismos de solución pacífica que contempla la Carta y auspicia que los países miembros acaten en todo su alcance la competencia de la Corte Internacional de Justicia.

Concurrentemente, a juicio del Secretario General, el Consejo de Seguridad, sin perjuicio de reafirmar su primacía dentro de la Organización, podría delegar eventualmente en los órganos regionales la prevención de los conflictos y el mantenimiento de la paz. Esta sugerición reviste especial interés en lo que respecta al sistema interamericano.

2 HOLSTI, Kalevi J. *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648-1989*.

3. PROSPECTIVA DE LA SEGURIDAD CONTINENTAL Y LATINOAMERICANA

Históricamente considerados, los conceptos de seguridad hemisférica y latinoamericana han sido constantemente antagónicos, cuando menos fuertemente diferenciados, en virtud del hegemonismo de la potencia dominante, contrastado con un vasto conglomerado de países con ciertos vínculos en común.

Precisamente, fue ese el hegemonismo que, por reacción, generó en los países latinoamericanos el grado de convergencia suficiente para negociar con la potencia dominante y obtener la resultante del sistema jurídico interamericano. Este proceso estuvo supuesto a culminar a fines de los cuarenta con una aproximación sustantiva de las respectivas nociones de seguridad. Por el contrario, fue entonces que la solidaridad continental, mantenida durante la II Guerra Mundial, fue destruida por la guerra fría. En este sentido el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947), uno de los pilares del sistema continental, fue un acto predominantemente puesto al servicio de la seguridad de los Estados Unidos, vale decir, un pacto fuertemente condicionante para sus demás signatarios.

Justamente, el riesgo de una conflagración nuclear, particularmente evidenciado a los comienzos de los sesenta, motivó la más lograda expresión de seguridad colectiva en el ámbito latinoamericano, el Tratado de Tlatelolco. No obstante no haberse logrado su total vigencia entre todos sus miembros, y a pesar de las declaraciones interpretativas que limitaron la adhesión al protocolo respectivo de las potencias nucleares, el Tratado de Tlatelolco, más que un esfuerzo regional, sigue siendo un modelo de proscripción nuclear, recogido en parte por el Tratado de No Proliferación Nuclear y por otra zona libre de armas nucleares, la del Tratado de Rarotonga.

El término de la guerra fría es la gran oportunidad para establecer -esta vez definitivamente- vínculos comunes entre la seguridad de la superpotencia y la de los otros componentes del sistema continental. Desde este punto de vista, Tlatelolco adquiere un renovado valor. No es más el tratado para preservar a la América Latina de una amenaza nuclear que prácticamente ha desaparecido. Ahora puede tener el aval incondicionado de las potencias nucleares y ser un instrumento catalizador, preservando algunas singularidades regionales, en el contexto mundial del Tratado de No Proliferación, cuyo incierto desarrollo amenaza su continuidad.

Por otra parte, la inequívoca expresión de voluntad de Argentina, Brasil y Chile de aceptar la vigencia plena de Tlatelolco, y su propósito muy justificado de auspiciar su adaptación a las circunstancias actuales (adopción del sistema de salvaguardias de la OEA en todos sus alcances y otras reformas conexas), permiten vislumbrar, su próxima puesta en vigor por todos los países latinoamericanos, incluida Cuba.

En congruencia con dicha actitud, complementariamente los países nuclearmente más desarrollados de América Latina, Argentina y Brasil han suscrito (Mendoza, Setiembre de 1991) con Chile el compromiso sobre la prohibición de las armas químicas y biológicas.

Por otra parte, la Iniciativa para las Américas abre amplias perspectivas para el desarrollo de nuevas y compartidas nociones de soberanía. Aún cuando su objetivo principal

sea el de la integración económica, la iniciativa establece parámetros respecto de lo que Buzan denomina seguridad política, económica y ambiental.

En lo concerniente a la seguridad política, la Iniciativa establece el sistema democrático como premisa, algo que es difícil suponer en otras regiones, salvo en Europa. Pero será necesario afinar el concepto, en tanto sería erróneo y alejado de la realidad aceptar un rígido patrón común emanado del modelo norteamericano. La democracia no debe ser un dogma fundamentalista sino un denominador común a toda la región.

Como secuela de los cambios que vienen dándose globalmente desde 1988, en América Latina existe una irreversible conformidad al esquema norteamericano de absoluta simbiosis entre libertad política y libertad económica. Una simbiosis que está normativamente incorporada en la Iniciativa para las Américas y que tiene particular efecto en la noción de la seguridad económica. Es en este sentido que América Latina debe abandonar nociones perimidas como aquella de la seguridad económica en los términos del Protocolo de Reformas del TIAR (San José). Cuando ese Protocolo -que no está en vigor- fue suscrito, la confrontación estaba dada entre el liberalismo económico de los Estados Unidos y el controlismo estatal (nacionalizaciones, estatizaciones, oposición a convenios sobre inversiones) de los países latinoamericanos, que ahora más bien aspiran a no ser objeto de ciertas prácticas proteccionistas subsistentes en la potencia dominante.

Como consecuencia, la seguridad propiamente dicha, la que está vinculada con aspectos fundamentales de soberanía, debiera ser objeto de negociaciones en la OEA, dentro del espíritu integrador de la Iniciativa para las Américas, salvando lo fundamental del TIAR e incorporando pragmáticamente nuevos mecanismos de consulta y acuerdo. En tal caso, será menester respetar las singularidades subregionales de América Latina.

En suma, en razón de su pasado y de su auspiciosa prospectiva, el continente americano está en mejores condiciones para confrontar, regionalmente, la problemática Norte-Sur que cualesquiera otras regiones de dimensión similar. Por ello, el aporte continental a un nuevo orden internacional debería tener alcances ejemplares.

4. REGIONALIDAD Y PROYECCIONES SUBREGIONALES DE AMERICA DEL SUR

Salvo los casos de México y Panamá, que merecen separada consideración, los países latinoamericanos, más que constituir una unidad cierta, están subdivididos en tres conglomerados no solo geográficamente diferenciados sino, en cada caso, dotados de un cierto grado de homogeneidad. Esta subdivisión, tradicionalmente admitida, es particularmente pertinente tratándose de la noción de seguridad colectiva. En otras palabras, hay aspectos de seguridad compartidos por todos los componentes nacionales de América Latina y el Caribe, pero no es menos cierto que América del Sur, Centro América y el Caribe tienen muy marcadas singularidades en la materia, entre otras las de sus respectivas posiciones estratégicas respecto de la potencia dominante.

En el caso de la singularidad sudamericana, además de su relativa marginalidad estratégica respecto de la potencia dominante, y en términos comparativos con los otros dos componentes de América Latina, se presentan unidades estatales de una dimensión tal que, sumadas, conforman un subcontinente. Estas son las características geográficas, que, con-

jugadas con otras históricas y culturales, dan la clave interpretativa de los criterios de seguridad que han venido prevaleciendo en los componentes de dicho ámbito geográfico.

En lo que respecta a la proyección externa de América del Sur, la participación plena de Argentina y Brasil en el Tratado de Tlatelolco y sus previsibles consecuencias están mencionadas en párrafos anteriores, y resta sólo advertir que la preponderancia que ambos países tienen en el campo nuclear excederá el ámbito sudamericano y ha de compartir y tal vez superar el liderazgo que Méjico viene ejerciendo en el desarrollo de dicho instrumento.

Por lo que atañe a otras armas de destrucción masiva -concretamente las químicas y las biológicas- cuya proyección estratégica también excede el ámbito sudamericano, es indudable que el liderazgo lo tienen Argentina, Brasil y Chile, a partir de la Declaración de Mendoza antes aludida, aun cuando también es concurrentemente significativo el similar pronunciamiento hecho, poco tiempo después, por la Cumbre de los Presidentes Andinos, previa iniciativa del Presidente Fujimori del Perú³.

Tanto la Declaración de Mendoza como la iniciativa del Presidente Fujimori fueron recogidas con beneplácito por los Jefes de Estado del Grupo de Río-integrado por los países de América del Sur y por Méjico-, en diciembre de 1991. Pero este respaldo del Grupo de Río no está llamado a tener mayor importancia, habida cuenta de la falta de seguimiento operativo que está cada vez más desdibujando el relieve que en su momento tuvo el Compromiso de Acapulco, suscrito en 1987 para formular, entre otras directivas, las que interesan a la seguridad colectiva de dicho grupo.

No es la única experiencia poco fecunda. A nivel continental, y con fecha anterior a los tres pronunciamientos a que se contrae el párrafo precedente, la OEA, en su Asamblea General de 1991 (Santiago de Chile), aprobó dos resoluciones: «Cooperación para la Seguridad del Hemisferio, Limitación de la Proliferación de los Instrumentos de Guerra y de las Armas de Destrucción Masiva» y el «Compromiso de Santiago». Ambas resoluciones recogieron en forma muy limitada y tan solo principista un proyecto canadiense mucho mejor estructurado sobre erradicación de armas de destrucción masiva y un registro de las transferencias de armas convencionales.

Valga la mención de estos en buena cuenta fallidos intentos, tanto en el nivel interamericano como dentro de diversos grupos de países latinoamericanos, para abundar sobre las reflexiones previamente hechas a propósito de la necesidad de enfrentar la problemática de las armas de destrucción en masa no sólo en el marco restringido de América Latina ni dentro de los gastados procedimientos de la OEA. Para ello hay que vislumbrar acuerdos ampliatorios de Tlatelolco y otros conexos (armas químicas y biológicas) que tengan marco latinoamericano pero estén negociados en alguna fase de su negociación con las potencias más desarrolladas y en particular con la que predomina en el hemisferio.

Otro aspecto de la seguridad geográficamente ampliada de América del Sur está configurado por la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur, establecida por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y por el proyecto de otra similar

3 MORELLI, Jorge. «El Desarme y sus implicancias para la región en los 90» EN: *Paz y Seguridad en América Latina en los Noventa*, Naciones Unidas, Lima.

para el Pacífico Sur. La primera, promovida por Brasil y Argentina, tiene, para ese segundo país, el valor tardío, casi simbólico, de suponer que no ha de repetirse el conflicto de las Malvinas. Para el resto, incluidas las grandes potencias interesadas, cuenta la preservación pacífica de los canales marítimos para el transporte del petróleo. En el caso de la segunda, la del pacífico Sur, se daría una conjunción de áreas y propósitos con el sector meridional del área marítima del Tlatelolco y con toda la extensión oceánica del Tratado de Rarotanga. Las mismas convergencias se dan con el cuadrante cubierto por el Tratado Antártico.

Todas estas convergencias en el Pacífico Sur son plausibles y están ajustadas a diversos acuerdos globales y regionales sobre el uso pacífico del mar (artículo 301 y otros correlativos de la Convención sobre el Derecho del Mar), pero constituyen más los cimientos que la construcción parcialmente avanzada de un nuevo orden mundial. Un orden en el que aún no puede darse por cierto el papel que deban tener las zonas de paz (las de grandes espacios oceánicos). En el caso del Pacífico Sur es previsible pero aún no seguro que las grandes potencias -Francia en particular- retiren sus objeciones a Rarotanga y que pueda darse una cierta solidaridad entre Estados del área en varios sentidos tan alejados entre sí como los del Sudeste y del Sudoeste. Por ahora, el objetivo final de estas zonas de paz no es alcanzable. Por ello es que han sido concebidas como declaraciones multilaterales sin carácter jurídicamente vinculante para sus partes.

Para terminar con las proyecciones externas de América del Sur, es útil tener en cuenta una de las propuestas de la Comisión Sudamericana para la Paz, la Seguridad y la Democracia: interesan a la soberanía y a la seguridad del subcontinente los espacios y fondos marinos, el espacio ultraterrestre, las comunicaciones e informática y la preservación de los ecosistemas.

Justamente es esa la Comisión que más directamente ha incidido de la problemática integrada de proyección externa y de relaciones internas (entre sus países componentes) de América del Sur, en lo que atañe a seguridad. Su proyecto, presentado en junio de 1990, consiste en una zona de paz sudamericana que tendría fuerza jurídicamente vinculante mediante un tratado sujeto a la suscripción y ratificación de las partes.

Aparte de la dificultad de transferir a toda una extensión subcontinental la noción antes mencionada de zonas de paz marítimas, la verdad es que hoy en día no existen retos externos ni suficiente cohesión interna para concertar un rígido espacio sudamericano de seguridad y cooperación. Los objetivos propuestos por la Comisión como la solución pacífica de controversias territoriales, la reducción equilibrada de gastos militares, la profunda inserción de las fuerzas armadas en el desarrollo y la preservación de los ecosistemas, tienen específica validez en el ámbito y merecerán en tiempo oportuno la atención colectiva, pero no necesitan para ello un tratado marco.

Además, la Comisión incurrió en el mismo error (recientemente reiterado por algunos países latinoamericanos) de dar valor prevaleciente a otros principios a la «seguridad democrática», al tiempo que reiteró el concepto perimido de «seguridad económica», el mismo que ya ha sido motivo de comentario al tratarse del Protocolo Modificador del TIAR.

Aun cuando no sea posible entender, dentro de un período predecible, aquello de la reducción equilibrada de gastos militares propuesta, el rubro sí es claramente de competen-

cia sudamericana, específicamente tratándose de armas convencionales (armas mayores); un rubro en que el subcontinente no comparte intereses ni con Centro América ni con el Caribe. Más bien debiera prepararse para actuar autónoma y colectivamente ante los principales suministradores de armas en el mundo en procura de acuerdos como el recomendado expresamente por el Documento Final de 1978 tantas veces invocado.

En base a la premisa de estar en vías de superación total las antiguas rivalidades sudamericanas, que exacerbaron controversias limítrofes y conllevaron la amenaza y hasta la realización de conflictos armados, la nueva noción de seguridad en el área puede no estar aún bien definida, pero es auspicioso comprobar que de manera alguna se justificará en lo sucesivo la recurrencia de la carrera de armamentos en el ámbito sudamericano, tradicionalmente caracterizada por reacciones en cadena fomentadas desde el exterior más por razones económicas que políticas.

Esta actualidad, congruente con la realidad continental y mundial, ha motivado que el antiguo esquema de seguridad sudamericano (alianzas reales o ficticias entre pares de países no limítrofes) esté ya reemplazado por agrupaciones subregionales con fines de integración y cooperación.

El proceso se inició en los setenta con el Grupo Andino y en los ochenta con el Mercado del Sur (MERCOSUR), ambos bajo el signo de la integración económica; y en 1978, con miras a la cooperación en la problemática del medio ambiente, fue suscrito el Tratado de Cooperación Amazónica por todos los países componentes de la cuenca.

La impronta de la integración en el Grupo Andino como en el MERCOSUR es causa y efecto de nuevos enfoques políticos de seguridad colectiva, no tanto en el caso andino debido a logros económicos, que son muy escasos, cuanto por el clima de convivencia beneficiosamente creado durante tres décadas. En el caso del Sur, la motivación eficiente está en la decisión de Argentina y Brasil de poner fin a una rivalidad centenaria, en base a la cual MERCOSUR es el subproducto económico de sucesivos acuerdos bilaterales en materia nuclear y otros conexos ya mencionados, y también en materias tan sensibles como la del desarrollo de proyectiles balísticos, limitadas recientemente por la decisión argentina de no continuar el conocido «Proyecto Cóndor».

Hace falta la aproximación sistemática entre el Grupo Andino y el MERCOSUR en todos los asuntos de interés común entre sí y respecto de terceros, concretamente en materia de integración y de concertación política. Ello comprendería, obviamente, la convergencia de ambos procesos en lo que respecta a seguridad dentro de los alcances diversos e interdependientes a que se ha hecho mención.

En el caso de la seguridad estratégica podría haber una especie de división de labores. No tendría sentido competir entre ambos grupos respecto del tema de las armas de destrucción masiva, en el que Argentina y Brasil tienen de hecho un explicable liderazgo. En cambio, en materia de armas convencionales -que es un tema particularmente irritante para aquellas dos potencias sudamericanas- correspondería al Grupo Andino dar continuidad a los esfuerzos realizados sobre el particular hace casi 20 años.

Corresponde al Grupo Andino no sólo alcanzar los objetivos de la Declaración de Ayacucho, que por iniciativa del Perú fue suscrita por ocho países pero iniciada en su

praxis sólo por los entonces seis de los componentes andinos (Chile incluido). Sus logros dentro de la actual subregión, en materia de limitación y control de armamentos convencionales, podrían ser más avanzados que los esperables entre los mayores productores de armas sudamericanos como es, además de Argentina y Brasil, el propio Chile. Por una parte, parámetros de sólida base de entendimiento político entre los principales actores sudamericanos harían superable el desbalance entre posibles avances andinos y la esperable renuencia del Cono Sur. Por otra parte, sería incomprensible que el ámbito sudamericano no sea el primero en acoger las nuevas tendencias hacia el intercambio de informaciones y el registro de transferencias de armas.

Hace falta que el Grupo Andino retome el proceso iniciado con la Declaración de Ayacucho, en los hechos sólo continuado por negociaciones de expertos que sólo duraron dos años. Igual destino discontinuo tuvieron las reuniones tripartitas entre Chile, Bolivia y el Perú (1976), y si bien, desde 1985, tienen lugar periódicamente reuniones entre fuerzas armadas de Chile y el Perú, su intención original, que era la de examinar la problemática de limitación de armamentos, se ha reducido a tratos sobre medidas de fomento de la confianza.

En el orden de intentos subregionales, llama la atención que, hasta la fecha, no se haya dado proyección política y de control de armas a una concertación tan fecunda en otros aspectos como la de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, que reúne a Colombia, Ecuador, Perú y Chile. Creada a raíz de la Declaración de Santiago de 1952 sobre la jurisdicción de las 200 millas, la Comisión podría ser la entidad catalizadora para el establecimiento de una zona de paz cuya extensión será la prevista en aquella Declaración de Santiago. Una zona de paz que sí tendría efecto vinculante.

5. INTERRELACIONES ENTRE SEGURIDAD INTERNA Y SEGURIDAD EXTERNA

Las constantes geopolíticas derivadas de la ubicación central del Perú, tanto en el marco sudamericano como en la subregión andina, han condicionado la problemática de la seguridad nacional y revelado, asimismo, la marcada interdependencia existente entre el interno acontecer peruano y su múltiple y diferenciado entorno subcontinental.

Dentro de variantes de espacio y tiempo, en las que unas veces el Perú ha sido receptor y otras origen de proyecciones externas, existe actualmente una que es de particular intensidad y que puede, alternativamente, generar conflictos o inducir en el ámbito un alto grado de entendimiento y concertación. Se trata del terrorismo y del narcotráfico.

Es probable que no exista en el mundo un caso de interacción de fenómenos socialmente corrosivos como el que ocurre en el Perú entre terrorismo y narcotráfico. Sin embargo, las proyecciones de ambos fenómenos, hacia y desde el exterior, se desenvuelven y debieran seguir desarrollándose separadamente. El narcotráfico es ejemplo de legítimo interés compartido por toda la comunidad internacional y en particular por los principales países productores y consumidores de drogas -es el caso de la Cumbre de San Antonio-, en tanto que el terrorismo es un grave problema de naturaleza eminentemente interna. Cabe en su caso, aunque no tanto como en el del narcotráfico, una amplia coordinación con los países vecinos y otros que pueden prestar concurso al Perú, pero no son al respecto admisibles injerencias externas de ninguna especie, injerencias que lamentablemente fueron su-

geridas fuera del Perú, mediante la iniciativa de una fuerza interamericana supuestamente facultada a intervenir coercitivamente en territorio peruano.

Las precedentes reflexiones sobre cambios contemporáneos de dimensión global y sus consecuencias regionales y subregionales interesan al Perú, más que a cualquier otro país de su entorno, por las mencionadas constantes geopolíticas que configuran su seguridad; pero aún más por sus problemas coyunturales y muy graves de terrorismo y narcotráfico, a su vez vinculados a los difíciles problemas de estabilidad política y de aguda depresión socioeconómica que el Estado peruano está confrontando y superando.

Es cierto que el Estado peruano viene logrando triunfos decisivos sobre el terrorismo y que ha recuperado su ordenamiento democrático y consolidado su restablecimiento económico. Pero estas y otras metas, que tanto interesan a la seguridad interna, no podrían ser alcanzadas si los recursos y los esfuerzos del actual y de otros sucesivos gobiernos tuviesen que dar prioritaria importancia a reales o ficticias amenazas externas a la seguridad nacional.

En suma, a la luz de una renovada noción de seguridad nacional, el comunismo no es más una amenaza externa sino una realidad subversiva autogenerada, y las amenazas de agresión externa, en función de cinco fronteras que salvaguardar, constituyen en la actualidad hipótesis negadas dentro de una comunidad regional en la cual la «Pax Americana» está avalada por la única superpotencia subsistente y por la opción democrática y de buena vecindad que predomina en los países sudamericanos.

Por lo tanto, las tradicionales «hipótesis de guerra», en que en última instancia se ha basado la mayor proporción de los gastos militares del Perú, hoy no tienen razón de ser. Sin embargo, y en tanto los progresos en la relaciones de vecindad no tienen necesariamente un desarrollo lineal, es a la región y particularmente al Perú a quienes corresponde no someterse a nuevos y mejores estímulos externos sino dotarse de propias y viables formas progresivas de transparencia y comparabilidad de gastos militares y de control de armamentos, en concordancia con similares esfuerzos en otros escenarios internacionales.

Tal vez la más notable de las singularidades sudamericanas, muy benéfica para el caso peruano, pueda ser su capacidad potencial de racionalizar gastos militares mediante su disminución tanto en cantidad cuanto en grado de extrema sofisticación de armamentos. La parte apreciable del ahorro que así podría generarse estaría dedicada a obras de infraestructura y de mejoramiento de servicios, frecuentemente asignadas a las fuerzas armadas en función de su necesaria contribución al respectivo desarrollo nacional. Además, determinadas perspectivas de la vecindad ofrecen un campo muy extenso de cooperación entre las Fuerzas Armadas sudamericanas, particularmente en los ámbitos marítimos y aéreos de su jurisdicción. Otro tanto debiera ocurrir con la deseable participación castrense en la cooperación intrasudamericana -particularmente amazónica- en materia de seguridad ecológica.